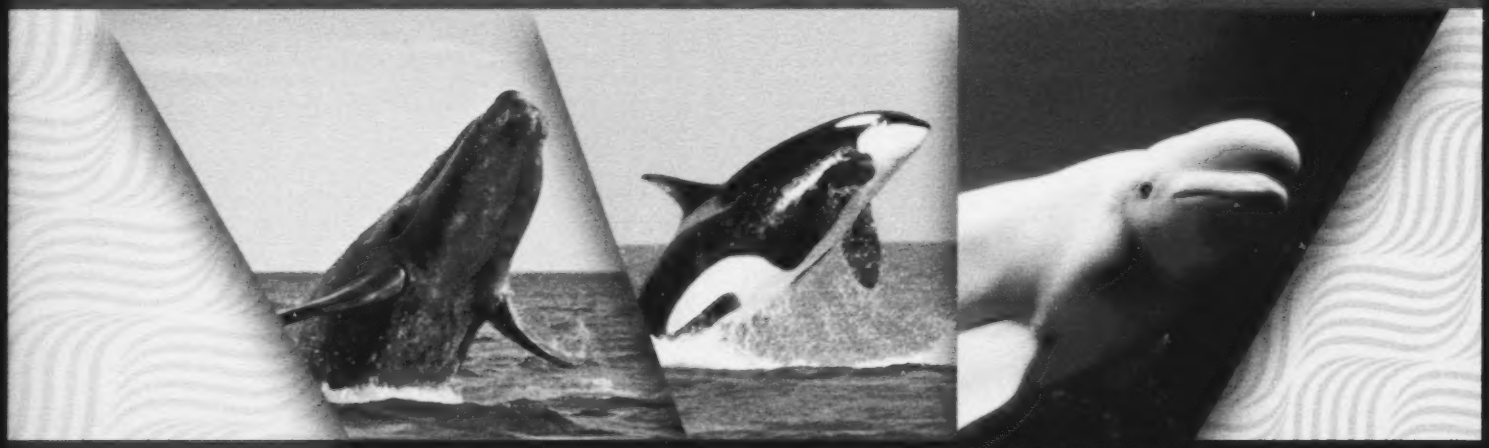
Pêches et Océans Canada
Fisheries and Oceans Canada

CONSULTATION SUR L'EXAMEN SCIENTIFIQUE SUR LES BALEINES

Un résumé de ce qui a été entendu



SOMMAIRE

Mars 2018

Canada

Mobilisation sur l'examen scientifique sur les baleines
Un résumé de ce qui a été entendu

Préparé par le consortium de Nielsen, Delaney + Associates, PubliVate.
Nº de contrat : FP918-17-0001

This publication is also available in English.

1. Sommaire

En novembre 2016, le gouvernement du Canada a fait l'annonce de son Plan de protection des océans, qui souligne plusieurs nouvelles initiatives en vue de réduire les menaces qui pèsent sur les mammifères marins dans les eaux canadiennes. Pour appuyer ces efforts, Pêches et Océans Canada a mené un examen scientifique de l'efficacité des mesures de gestion et de rétablissement actuelles pour trois populations de baleines en péril : l'épaulard résident du sud, la baleine noire de l'Atlantique Nord et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Les travaux de l'examen scientifique sur les baleines ont été déployés en trois phases (voir la figure 1).

Figure 1. Phases de l'examen scientifique sur les baleines

Tandis que Pêches et Océans Canada a travaillé avec les groupes autochtones, les intervenants et l'industrie pendant de nombreuses années afin de déterminer les mesures de rétablissement pour ces populations de baleines en voie de disparition, ce processus de mobilisation porte sur la mise en œuvre efficace et en temps opportun des mesures de gestion prioritaires. Les trois objectifs principaux de la mobilisation étaient les suivants :

1. Éduquer les parties sur les menaces permanentes qui pèsent sur les trois populations de baleines en voie de disparition et les mesures de gestion

prioritaires déterminées par les scientifiques en vue de soutenir leur rétablissement.

2. Déterminer les mesures particulières et préciser les rôles de ceux qui sont en mesure de réduire les répercussions négatives des activités humaines sur ces baleines.

3. Confirmer le rôle des différents secteurs et des approches collaboratives visant à soutenir et à mettre en œuvre des mesures de gestion efficaces.

Le rapport « Ce que qui a été entendu » concernant l'examen scientifique sur les baleines comprend les résultats obtenus pour les trois populations de baleines en voie de disparition. Les commentaires reçus par le gouvernement du Canada durant la mobilisation permettront d'éclairer des discussions supplémentaires et la planification de la mise en œuvre d'efforts de rétablissement améliorés pour ces populations de baleines. Il résume ce qui a été entendu de la part de :

- 112 groupes et organisations et 182 personnes qui ont participé aux réunions en personne et par webinaire dans le pays ou réalisé des présentations écrites. Ces groupes, organisations et personnes comprennent les gouvernements, les groupes autochtones et les intervenants (organisations non gouvernementales de l'environnement et organismes à but non lucratif, industrie/entreprises, milieu universitaire/groupes de réflexion, et autre).

- 893 personnes dans le pays qui se sont inscrites pour participer à la mobilisation en ligne Parlons des baleines et/ou qui ont envoyé plus de 2 000 courriels ou lettres. Parmi ces personnes entre 200 et 300 personnes ont pris le temps de remplir les questionnaires en ligne sur les menaces particulières qui pèsent sur ces populations de baleines et 160 personnes ont apporté 193 idées dans le cadre d'un forum d'idées.

Le rapport résume les thèmes communs qui sont ressortis des réunions, des présentations écrites et de la mobilisation publique en ligne Parlons des baleines. Il présente les commentaires formulés sur les mesures de gestion prioritaires visant à réduire cinq des menaces qui pèsent sur l'une ou plusieurs de ces espèces de baleines en voie de disparition : la disponibilité des proies, les empêtrements, les perturbations acoustiques et la présence de navires, les contaminants, et les collisions avec des navires.

Points saillants de ce qui a été entendu

Les participants étaient d'avis que le nombre de baleines au sein de chacune des trois populations de baleines en voie de disparition est extrêmement faible. À quelques exceptions près, les personnes qui ont participé à la mobilisation publique en ligne Parlons des baleines se sont montrées extrêmement positives quant aux types de mesures que les scientifiques ont déterminées en vue d'améliorer le rétablissement des baleines.

Pour les trois populations de baleines, les gouvernements, les groupes autochtones et les intervenants ont convenu qu'il est essentiel de prendre des mesures immédiates en vue d'améliorer les efforts de rétablissement et de réduire ces cinq menaces. Il a été suggéré que l'approche d'établissement des priorités et de mise en œuvre devrait :

- intégrer la *Loi sur les espèces en péril*, le Plan de protection des océans et les processus d'examen scientifique sur les baleines;
- reconnaître davantage les travaux réalisés à ce jour par tous les ordres de gouvernement et les partenaires et en tirer parti pour améliorer le rétablissement des baleines;
- s'appuyer sur les documents de rétablissement en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* pour les trois populations de baleines en voie de disparition mettant à profit la recherche régionale, les activités d'atténuation et les partenariats collaboratifs déjà en place;
- déterminer des mesures tangibles, quantifiables et mesurables afin d'en orienter la mise en œuvre, avec des délais clairs pour chaque mesure;
- garantir un leadership et responsabilisation clairs pour faire avancer les mesures;
- améliorer la coordination et la collaboration entre les ministères et les organismes du gouvernement fédéral, les compétences (fédérales, provinciales, municipales) et les partenaires concernés;
- consulter les gouvernements, les groupes autochtones, les groupes d'intervenants et les Canadiens de sorte à optimiser l'expertise et à mobiliser une action collective, y compris les connaissances écologiques traditionnelles et les connaissances techniques d'autres disciplines, p. ex., l'écologie, l'ingénierie navale.

Les participants autochtones sont convaincus que le processus d'élaboration et de mise en œuvre des mesures de gestion prioritaires devrait :

- garantir la mobilisation des peuples autochtones, dans les réserves et en dehors des réserves, de manière bien définie, en encourageant la formulation de commentaires, en fournissant des renseignements sur l'adoption des

recommandations scientifiques par la gestion des pêches du gouvernement, et en apportant les ressources financières disponibles en vue de soutenir la pleine participation;

- reconnaître que les peuples autochtones pêchent activement à des fins de consommation personelle, à des fins sociales ou cérémoniales et réalisent des pêches commerciales communautaires autochtones dans les eaux fréquentées par les trois populations de baleines en voie de disparition;
- assurer des communications transparentes et en temps opportun avec les communautés et les pêcheurs autochtones afin de permettre l'établissement de partenariats en vue de réduire les menaces qui pèsent sur les populations de baleines en voie de disparition;
- inclure les groupes autochtones dans les mobilisations sur l'établissement d' aires marines protégées et des zones d'exclusion qui peuvent avoir des répercussions sur la viabilité économique des pêches autochtones.

Il y avait des divergences entre ce que les personnes considéraient comme les mesures les plus urgentes en vue de favoriser le rétablissement de chacune des populations de baleines en voie de disparition. Les principales divergences reposaient sur le poids des preuves scientifiques soutenant les mesures proposées, la détermination des mesures qui devraient bénéficier de la priorité la plus élevée, les délais de mise en œuvre et la mesure selon laquelle la loi, les règlements, à savoir si la surveillance et l'application de la loi actuels sont appropriés pour soutenir les mesures proposées.

Disponibilité des proies

- Les gouvernements, les groupes autochtones et certains intervenants ont reconnu que la diminution de la disponibilité des proies est une menace importante qui pèse sur les populations d'épaulards résidents du sud et de bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent. Il n'a pas été fait mention de la disponibilité des proies dans les commentaires formulés sur la baleine noire de l'Atlantique Nord.
- Dans la région du Pacifique, les groupes autochtones, certains intervenants, et les participants du grand public ont exprimé très clairement leur souhait que l'ensemble de l'habitat de la proie principale de l'épaulard résident du sud (le saumon quinnat) soit protégé, y compris les secteurs d'eau douce ainsi que les secteurs marins, du développement industriel et de la pollution sans délai afin favoriser sa survie. Certains participants de l'industrie ont fait part de leur volonté de soutenir cette approche comme un moyen de garantir que la responsabilité en ce qui a trait aux mesures soit partagée parmi les acteurs qui contribuent aux différentes pressions sur l'habitat du saumon.

- Les groupes autochtones ont déclaré que les mesures de gestion prioritaires devraient prendre en compte de façon globale les questions qui ont une incidence sur le rétablissement des baleines, y compris la menace posée par le développement industriel sur l'habitat des baleines.
    - Dans la région du Pacifique, ils ont déclaré que les mesures devraient se fonder sur les efforts de rétablissement réalisés à l'échelle locale par les Premières Nations des îles du sud du golfe en vue d'encourager des populations de harengs et de lançons saines et abondantes, qui sont une source de nourriture pour les proies de l'épaulard résident du sud.
    - Durant les sessions qui ont eu lieu dans les régions du Québec et des Maritimes, les groupes autochtones ont demandé à recevoir plus de renseignements sur les stocks de proies du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent (type de proie, zones de quête de nourriture) et le niveau de menace qui pèse sur ces stocks de proies en raison du changement climatique; ils ont demandé à ce que ces stocks de proies soient pris en compte lors de la détermination et de la création d'un réseau d'aires marines protégées, et ils ont proposé d'établir un processus systématique pour recueillir et analyser les échantillons de proie afin de surveiller leur niveau de contamination.
- La plupart des participants du grand public se sont montrés favorables aux fermetures des pêches du saumon quinnat ou soutiendraient au moins la mise en place de restrictions strictes surveillées et appliquées activement.

Empêtrements

- La plupart des participants en ligne ont exprimé leurs préoccupations au sujet de la menace associée aux empêtrements et de son incidence sur la baleine noire de l'Atlantique Nord. L'industrie de la pêche s'est montrée ouverte à la discussion et désireuse de participer à la résolution du problème.
- Un certain soutien a été accordé à l'introduction de restrictions sur la pêche dans l'habitat essentiel de la baleine noire de l'Atlantique Nord visant le retrait des engins de pêche pouvant causer des empêtrements (bassin Grand Manan; bassin Roseway).[1]
- Tous les participants se sont montrés ouverts à l'application de certaines restrictions sur la pêche au moyen de fermetures dynamiques dans d'autres

[1] L'examen scientifique sur les baleines et la grande partie de la mobilisation des intervenants et en ligne ont eu lieu *avant* le décès de baleines noires de l'Atlantique Nord dans le golfe du Saint-Laurent en 2017.

zones très fréquentées par la baleine noire de l'Atlantique Nord. Toutefois, les participants ont demandé à recevoir plus de renseignements et des précisions sur le concept des fermetures dynamiques (pendant la saison de pêche plutôt que sur une base saisonnière) et sur la façon dont les zones très fréquentées seront déterminées et gérées. Les fermetures des pêches devraient viser les pêches qui posent le plus grand risque d'empêtrement pour la baleine noire de l'Atlantique Nord.

- Les participants ont souligné que les décisions concernant la restriction ou la fermeture des pêches devraient être en fonction des données exactes, et si possible, en temps réel, disponibles sur la présence des baleines; une approche claire et pratique de communication et de mise en œuvre des fermetures prenant en compte les répercussions sur les communautés autochtones et l'industrie de la pêche de façon plus générale est nécessaire.
- Un financement est nécessaire pour renforcer la surveillance et la recherche sur la présence de la baleine noire de l'Atlantique Nord, pour augmenter la capacité d'intervention en cas d'empêtrement dans les régions du Québec et des Maritimes (plus de personnes formées pour intervenir; des fonds pour l'équipement et les opérations), et pour créer des campagnes de sensibilisation en vue d'éduquer les pêcheurs et les autres utilisateurs des ressources marines sur l'identification de ces baleines et le signalement de leurs observations.
- La plupart des participants ont soutenu l'avancement de la recherche et la mise à l'essai des modifications des engins permettant de diminuer le risque d'empêtrement; les groupes autochtones souhaitent participer au processus de mise à l'essai.
- Les participants de l'industrie de la pêche reconnaissent que des systèmes de marquage des engins et de signalement des nouveaux engins pourraient être mis en place, mais les répercussions sur les pêcheurs devraient être prises en compte (faire en sorte que cela reste simple, maintenir la protection des renseignements personnels, limiter le coût et le temps).

Perturbations acoustiques et présence de navires

- Certains points de vue divergents ont été exprimés en ce qui concerne :
    1. La réduction de l'interaction des humains avec les baleines pour réduire le bruit ou l'utilisation de solutions technologiques pour résoudre les problèmes d'émission de bruit, p. ex., rendre les navires plus silencieux.
    2. La prise de mesures immédiates par rapport au fait de prendre plus de temps pour produire et/ou intégrer des preuves afin de mettre en œuvre des mesures de gestion prioritaires qui permettront d'atteindre les objectifs,

p. ex., les effets positifs démontrés sur les baleines de la réduction des niveaux de bruit.

- La plupart des participants du grand public, les groupes autochtones et certains intervenants ont soutenu la prise de mesures généralisées pour réduire le bruit sous-marin, p. ex., les organisations non gouvernementales de l'environnement et les organismes à but non lucratif, certains représentants de l'industrie. Les participants du grand public souhaiteraient voir une réduction des activités sur l'eau, soutenue par l'application de la loi, au moyen de zones d'exclusion, de limites d'émission de bruit, de refuges acoustiques et/ou de zones de navigation à basse vitesse.
- Les groupes autochtones ont réclamé la prise de mesures plus urgentes pour protéger l'habitat essentiel de l'épaulard résident du sud des répercussions liées au bruit des navires et au développement industriel; une mesure scientifique des niveaux de bruit afin de prendre en compte les différents navires dans l'habitat essentiel à un moment donné, et non pas uniquement les niveaux de bruit d'un seul navire; et l'apport de précisions quant à la portée de la réglementation proposée sur les navires pour une zone.
- Les participants en ligne qui ont commenté les mesures visant à supprimer directement les menaces soutenaient la modification des trajectoires des navires et la création de sanctuaires pour réduire l'interaction des humains avec les trois populations de baleines en voie de disparition. Certains intervenants de l'industrie ne sont pas convaincus par le fait que les refuges fonctionneraient et sont d'avis que le concept doit être rendu opérationnel.
- De nombreux participants du grand public perçoivent l'industrie d'observation des baleines comme contribuant à la perturbation des baleines et sont favorables à une réglementation de l'industrie, une surveillance et une application de la loi plus strictes. L'industrie d'observation des baleines croit être un partenaire de la conservation, étant donné que son moyen d'existence dépend d'une population de baleines saine et durable; elle souhaite établir des partenariats en matière d'éducation et de sensibilisation et réaliser des activités de surveillance et de production de rapport afin d'accroître les connaissances sur la présence et le comportement des baleines.
- Les participants en ligne, les groupes autochtones et les organisations non gouvernementales de l'environnement ont mentionné fréquemment des solutions qui comprennent des aires marines protégées ou des sanctuaires (où le trafic maritime est limité). Dans les présentations écrites, des approches réglementaires particulières ont été proposées afin de renforcer la protection de l'habitat des baleines, p. ex., en modifiant la *Loi sur les océans* (projet de loi C-55) en vue de créer des aires marines protégées provisoires qui puissent

être introduites plus rapidement et d'exclure les activités pétrolières et gazières et les autres activités nuisibles dans les aires marines protégées.

Collisions avec des navires

- Les participants de toutes les parties souhaiteraient voir des systèmes plus performants en place pour détecter la présence de baleines et communiquer ces renseignements aux exploitants de navires en vue d'éviter les collisions avec des navires et la perturbation des baleines.
- Les groupes autochtones et les intervenants ont demandé à recevoir plus de renseignements sur le type et la taille des navires qui seraient concernés par de nouvelles restrictions dans l'habitat essentiel de la baleine noire de l'Atlantique Nord ou d'autres zones très fréquentées, les couloirs de navigation qui pourraient être concernés, les autres couloirs qui pourraient être proposés, et la façon dont les zones très fréquentées seraient déterminées et gérées.
- Les groupes autochtones et certains participants ont convenu que la priorité devrait être accordée au retrait des grands navires de l'habitat essentiel de la baleine noire de l'Atlantique Nord et ont suggéré d'appliquer des limites de vitesse aux grands navires dans les zones fréquentées par ces baleines. Certains participants pensaient qu'il serait relativement facile de retirer les navires de transport maritime de leur habitat essentiel, p. ex., en apportant des changements mineurs aux couloirs de navigation existants (bassin Grand Manan) et en encourageant une conformité accrue aux lignes directrices (bassin Roseway); les participants ont convenu que les modifications doivent prendre en compte les répercussions sur la sécurité maritime.
- Transports Canada a précisé que le ministère ne « retire » pas les navires mais plutôt qu'il gère le mouvement des navires.[2]
- Les participants en ligne ont presque unanimement soutenu les mesures générales proposées dans le questionnaire en ligne. Ils ont soutenu l'introduction d'une réglementation, d'une surveillance et d'une application de la loi plus strictes ainsi que l'éducation et la sensibilisation du public. Lorsqu'on leur a demandé d'indiquer laquelle des deux approches était plus importante selon eux, un nombre égal de participants ont soutenu chacune des approches.
- Les groupes autochtones et certains autres participants ne pensent pas que les mesures visant à réduire les collisions avec des navires (ou à limiter le trafic maritime; limiter la vitesse des navires) seront réalisables sans la prise d'une

[2] Conformément au paragraphe 136 (1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Transports, adopter des règlements régissant ou interdisant la navigation, l'ancrage, l'amarrage ou l'accostage des navires en vue de promouvoir la navigation sûre et efficace des navires et de protéger l'intérêt public et l'environnement.

mesure réglementaire soutenue par l'application de la loi. La plupart des participants du grand public souhaiteraient voir une surveillance et une application de la loi accrues sur l'eau (plus de regards sur l'eau).

- L'industrie du transport maritime a exprimé le souhait de voir des preuves définitives de l'efficacité des mesures proposées avant d'entamer une conversation, et se montre plus ouverte à des mesures volontaires.

Contaminants

- Le gouvernement de la Colombie-Britannique et les représentants de la National Oceanic and Atmospheric Administration des États-Unis ont souhaité se regrouper pour former un groupe de travail interorganismes sur les contaminants.
- Les groupes autochtones pensent que les effets cumulatifs du développement des ressources devraient être pris en compte pour déterminer et mettre en œuvre des mesures de gestion prioritaires afin d'améliorer le rétablissement de l'épaulard résident du sud et du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent.
- Durant les sessions en Colombie-Britannique, les groupes autochtones suggèrent d'établir un lien solide avec les travaux intégrés de surveillance et d'évaluation des ressources déjà en cours dans la province. D'autres préoccupations portaient sur la réduction de la pollution chimique industrielle afin d'améliorer les habitats des mollusques et crustacés et des baleines; et, l'amélioration de la réglementation pour contrôler les pollueurs qui contaminent les aliments des Premières Nations.
- Durant les sessions au Québec et dans les Maritimes, les groupes autochtones proposent de préciser les produits chimiques particuliers qui sont actuellement problématiques pour le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent et les sources de cette contamination; des renseignements devraient être fournis sur les sites contaminés et l'état des efforts de décontamination; les Premières Nations souhaitent collaborer à la décontamination des sites et à la sensibilisation sur les effets de la pollution sur l'habitat du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent.
- Les groupes autochtones ont fait part de leurs préoccupations en ce qui concerne l'intervention lors d'un déversement de pétrole et souhaiteraient voir une plus grande capacité des groupes autochtones, des navires d'observation des baleines et de pêche à participer à une intervention rapide. Les participants du grand public qui ont fait des commentaires en ligne ont fréquemment exprimé leurs préoccupations au sujet des déversements de pétrole et de la pollution par le plastique dans l'océan. Certains ont exprimé un désir d'éliminer le risque en stoppant ou en limitant le transport de pétrole par les navires; d'autres conviennent que la protection des baleines devrait être prise en compte dans les plans d'intervention lors d'un déversement de pétrole.

- Certains participants en ligne qui ont fait des commentaires sur les mesures visant directement à supprimer les menaces ont convenu que le taux de mise en œuvre du Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées devrait augmenter. Le gouvernement de la Colombie-Britannique et les municipalités appuient cette approche; en supposant que des ressources seront attribuées pour aider à assumer les coûts.
- Les participants en ligne pensent également qu'il est nécessaire de mettre en place une réglementation plus stricte et de modifier les pratiques de l'aquaculture, qui d'après certains participants en ligne, présentent un danger pour la santé humaine, les baleines et leurs proies, p. ex., le remplacement de l'aquaculture à filets vides par des exploitations fermées sur terre, une meilleure surveillance et une meilleure utilisation contrôlée des pesticides, des antibiotiques et des aliments pour poisson dans les exploitations aquacoles.
- Les participants de toutes les parties sont préoccupés par les déversements chroniques (continus, de moindre magnitude), p. ex., l'élimination en mer, l'eau de cale, le ruissellement terrestre, les fuites de pétrole.